

0-794098

На правах рукописи

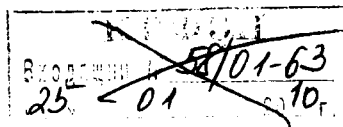
Автомат

КУСМАРЦЕВА Виктория Сергеевна
ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ
В РОССИИ

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Саратов - 2010



Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.

Научный руководитель - д-р экон. наук, профессор
Барулин Сергей Владимирович

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор
Казак Александр Юрьевич
- канд. экон. наук, доцент
Коротина Виктория Леонидовна

Ведущая организация - Тамбовский государственный технический университет.

Защита состоится 18 февраля 2010 года в 13⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

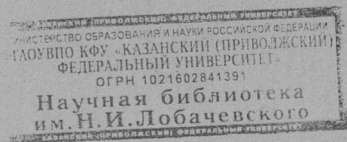
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 15 января 2010 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000715171



Ученый секретарь диссертационного совета, д-р экон. наук, профессор

С.М. Богомолов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из важнейших проблем финансового обеспечения выполнения публично-правовыми образованиями России своих функций является отсутствие эффективной системы государственных (муниципальных) расходов и результативного использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов. Бюджетное финансирование продолжает оставаться преимущественно сметным. Поэтому проводимая в последние годы в России широкомасштабная бюджетная реформа нацелена, прежде всего, на повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, оптимизацию управления бюджетными средствами, создание условий для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами и ориентации их на достижение общественных приоритетов. Для решения поставленных задач в рамках совершенствования бюджетного сектора предполагается перейти и уже начался переход от сметного (постатейного) метода финансирования к более прогрессивному методу - программно-целевому бюджетированию.

Необходимость решения стратегической задачи перехода российской экономики с экспортно-сырьевого к новому инновационному и социально ориентированному типу является основным фактором, определяющим основные приоритеты развития экономики и социальной сферы в России. К таковым в настоящее время относятся: улучшение качества жизни населения, внедрение инноваций, ускоренное развитие науки, технологий и высокотехнологических производств, повышение эффективности отраслей экономики, модернизация базовых промышленных производств и сельского хозяйства, развитие инфраструктуры.

Программно-целевое бюджетирование (планирование и финансирование) как способ финансового обеспечения реализации важнейших экономических и социальных функций государства осуществляется в соответствии с утвержденными целевыми программами, на федеральном уровне - в форме федеральных целевых программ, федеральной адресной целевой программы, приоритетных национальных проектов. Последние можно считать промежуточным этапом к долгосрочному, результативному и эффективному финансовому обеспечению приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы на основе долгосрочных целевых программ.

Долгосрочные целевые программы являются новшеством для российской бюджетной практики - первые шаги в этом направлении были предприняты в 2008 и 2009 годах. В этой связи в настоящее время высветился ряд проблем, связанных с финансовым обеспечением этих программ, в том числе в области их финансирования, изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов, а также определения результативности и эффективности использования последних.

Таким образом, все вышеизложенное свидетельствует об актуальности темы исследования и необходимости системного, детального и последовательного

анализа теоретических аспектов и разработки адекватных механизмов финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

Степень разработанности темы диссертационного исследования. На современном этапе теоретическим и практическим проблемам внедрения программно-целевого бюджетирования в специальной литературе уделяется достаточно большое внимание. В отечественной и зарубежной экономической науке сформировались различные направления исследований, затрагивающие вопросы финансового обеспечения приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

Над проблемами управления финансами в различных отраслях экономики и социальной сферы работают, такие российские экономисты, как С.В. Барулин, О.В. Врублевская, Ю.А. Данилевский, Е.А. Ермакова, С.Б. Ефимова, А.Ю. Казак, Е.А. Каменева, Н.П. Молчанова, А.А. Новикова, Г.Б. Поляк, М.П. Придачук, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Т.А. Салтанова, В.И. Самаруха, Е.Н. Синева, Е.А. Черныш и др. Среди представителей зарубежной экономической школы, занимающихся в разное время исследованиями финансов во взаимосвязи с социально-экономической политикой, можно выделить А. Вагнера, К. Вейса, Дж. Винна, Д. Волкера, Х.Ф. Герсдорфа, Е. Мишана, М. Пэттона, М. Рашида, М. Скривена, А. Смита, Дж.Стиглица, Л. Томпсона, Г. Хатри, Л. Эрхарда и др. Из числа российских и зарубежных исследований, посвященных внедрению программно-целевого бюджетирования, как подхода к управлению социально-экономическим развитием государства, можно выделить работы М.П. Афанасьева, М.Ю. Гараджа, А.М. Лаврова, К.Х. Третнера, Л.И. Якобсона и др. Непосредственно вопросами финансирования в России долгосрочных целевых программ занимаются такие специалисты как А.И. Гончаров, М.С. Деревянко, И.И. Калина, А.Б. Коган, Н.П. Кошман, С.Н. Лобанов.

Несмотря на наличие работ, посвященных проблемам внедрения программно-целевого бюджетирования, исследование именно долгосрочных целевых программ, как формы данного метода бюджетирования и самостоятельного объекта исследования является редким для российской науки явлением, особенно в области финансового обеспечения. На сегодняшний день отсутствует целостная методология финансового обеспечения долгосрочных целевых программ, назрела необходимость изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов для финансирования таких программ, особенно в кризисный период, совершенствования форм, методов и инструментов финансирования долгосрочных целевых программ, а также разработки методики оценки результативности и эффективности реализации последних, на основе которой можно было бы на деле перейти к порядку бюджетного финансирования по запланированным результатам и эффекту.

Таким образом, проблема финансового обеспечения долгосрочных целевых программ является недостаточно разработанной. Многочисленные вопросы их финансового обеспечения остаются сегодня дискуссионными. Финансовый кризис потребовал пересмотра традиционных подходов к формированию источников финансирования долгосрочных целевых программ и повышению зависимости объемов финансирования от результативности и эффективности их реализа-

ции. Все изложенное и определило выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка эффективной, адаптированной к современным условиям системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ как формы программно-целевого бюджетирования в России на основе развития теоретической базы и методологических подходов, разработки механизмов и практических рекомендаций в области финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

Для достижения поставленной цели исследования были определены следующие задачи:

- раскрыть теоретические основы программно-целевого бюджетирования;
- рассмотреть долгосрочные целевые программы как форму программно-целевого бюджетирования и финансовый инструмент реализации приоритетов социально-экономического развития страны;
- раскрыть содержание системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ;
- рассмотреть финансовый механизм реализации долгосрочных целевых программ;
- проанализировать результативность и эффективность реализации долгосрочных целевых программ;
- предложить вариант финансирования долгосрочных целевых программ на основе государственного задания
- выявить дополнительные источники финансовых ресурсов, необходимые для реализации долгосрочных целевых программ;
- определить направления совершенствования финансирования долгосрочных целевых программ.

Предметом исследования является совокупность денежных отношений, возникающих в процессе программно-целевого бюджетирования и финансового обеспечения (аккумулирования доходных источников и финансирования) долгосрочных целевых программ в России.

Объектом исследования выступают действующая в России система программно-целевого бюджетирования и финансового обеспечения долгосрочных целевых программ, а также деятельность органов государственной власти по обеспечению финансовыми ресурсами и финансированию программных мероприятий.

Методологической основой диссертационной работы послужили научные труды отечественных и зарубежных экономистов по общей теории финансов, фундаментальные и прикладные исследования по проблемам финансового обеспечения приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы, а также методы системного анализа и синтеза, научной абстракции, индукции и дедукции, группировок, сравнений и оценок.

Информационную базу исследования составили законодательные и нормативные акты РФ, Министерства финансов РФ, отраслевых министерств и ведомств РФ и других федеральных органов власти, а также статистические и аналитические материалы Министерства экономического развития РФ, Счетной палаты РФ, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной служ-

бы финансово-бюджетного надзора и других российских ведомств. Кроме того, в работе использовались материалы ряда информационно-аналитических агентств, сведения из экономических научных изданий, материалы научных и практических конференций, данные периодической печати, сети Интернет, а также авторские расчеты.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- дано авторское определение долгосрочных целевых программ как системы взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий органов власти публично-правовых образований, нацеленных на реализацию приоритетных общенациональных (региональных, муниципальных) интересов страны (ее соответствующих территорий) в области развития экономики на инновационной основе, человеческого потенциала и обеспечения социальной стабильности в долгосрочной перспективе; определены виды и характерные признаки долгосрочных целевых программ, а также их роль и место в системе бюджетных отношений как формы реализации программно-целевого бюджетирования;

- раскрыто содержание понятия финансового обеспечения долгосрочных целевых программ как двустороннего процесса, включающего в себя деятельность по формированию необходимых финансовых ресурсов и процесс непосредственного финансирования программных мероприятий, направленных на реализацию приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы; предложены принципы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ (принцип полноты и достаточности финансовых ресурсов, принцип непрерывности и своевременности финансирования, принцип результативности финансирования, принцип эффективности финансирования, принцип прозрачности и открытости);

- введено понятие, раскрыты содержание и структура финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ как совокупности элементов (финансовое планирование, финансирование и финансовый контроль), форм, методов и инструментов формирования и использования финансовых ресурсов, обеспечивающих достижение целей и задач программных мероприятий; предложена в разрезе форм, методов и инструментов структурная схема (модель) финансирования долгосрочных целевых программ, включающая (дополнительно к бюджетному финансированию) софинансирование на условиях государственно-частного партнерства;

- разграничены понятия результативности, экономности и эффективности использования финансовых ресурсов, а также разработан комплексный механизм оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, включающий в себя: систему формализованных основных и уточняющих критериев и показателей результативности и эффективности; авторскую методику оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ; алгоритм принятия решений о финансировании долгосрочных целевых программ в зависимости от достигнутых результативности и эффективности их реализации;

- предложены методические подходы к переходу на финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания на оказание государственных услуг, основанные на обеспечении взаимосвязи с предложенны-

ми показателями результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, а также на порядке отдельного (в составе ведомственной структуры расходов бюджета) формирования, учета и контроля исполнения государственного задания на оказание государственных услуг, предусмотренных конкретной долгосрочной целевой программой;

- предложены пути и способы привлечения дополнительных источников финансирования долгосрочных целевых программ, в частности: разработаны рекомендации по созданию благоприятных условий для формирования эндаумент-фондов (фондов целевого капитала); определены пути привлечения средств частного бизнеса, аккумулируемых и используемых на условиях государственно-частного партнерства в форме концессионного соглашения;

- предложен комплекс мер по совершенствованию организации и страховых механизмов финансового обеспечения реализации долгосрочных целевых программ, предполагающих, в частности: размещение государственного (муниципального) заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд путем проведения аукциона в электронной форме; совершенствование механизма страхования ответственности по государственному контракту и введение гарантийного срока выполненных работ; расширение перечня объектов агрострахования (на животных, движимое и недвижимое имущество) и создание для этих целей специализированной государственной компании агрострахования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Теоретическая значимость диссертационной работы заключается в расширении понятийного аппарата программно-целевого бюджетирования в части исследования содержания долгосрочных целевых программ, системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ и понятий результативности, экономности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Теоретические положения и методологические подходы, разработанные в диссертации, легли в основу практических рекомендаций и методик.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в том, что результаты исследования, относящиеся к мерам по совершенствованию методического аппарата системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ в России (методика оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ и регулирование на ее основе объемов финансирования, методические подходы к финансированию долгосрочных целевых программ на основе государственного задания на оказание государственных услуг, рекомендации по размещению государственного заказа путем проведения аукциона в электронной форме, введению гарантийного срока выполненных работ и др.) могут быть использованы органами законодательной и исполнительной власти, обеспечивающих разработку, финансовое обеспечение и реализацию долгосрочных целевых программ (Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ, отраслевыми министерствами и ведомствами и другими органами власти публично-правовых образований).

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международной научно-практической конференции "Социально-экономическое развитие современного

общества в условиях реформ" (Саратов, 2007), на межвузовской научно-практической конференции "Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права" (Саратов, 2008), на всероссийской научно-практической конференции "Развитие финансовой системы страны" (Ижевск, 2008), на региональной научно-практической конференции молодых ученых "Экономический кризис в России в начале XXI века: проблемы и пути преодоления" (Саратов, 2009), на международной научно-практической конференции "Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса" (Саратов, 2009), на I Международной научно-практической конференции "Тенденции развития финансов: теория и практика" (Пенза, 2009).

Отдельные практические результаты исследования используются Министерством финансов Саратовской области при разработке региональных долгосрочных целевых программ, что подтверждается справкой о внедрении. Кроме того, результаты диссертационной работы используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертационного исследования опубликовано 12 работ, общим объемом 7,7 п.л.; из них 3 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1,5 п.л.).

Структура и объем работы. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования и совокупностью решаемых в нем задач:

Введение

1. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в системе бюджетных отношений

1.1. Основы программно-целевого бюджетирования

1.2. Долгосрочные целевые программы как форма программно-целевого бюджетирования и финансовый инструмент реализации приоритетов социально-экономического развития страны

1.3. Содержание системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ

2. Финансовый механизм реализации долгосрочных целевых программ

2.1. Содержание финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ и его элементы

2.2. Результативность и эффективность реализации долгосрочных целевых программ

3. Развитие системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ

3.1. Финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания

3.2. Дополнительные источники финансирования долгосрочных целевых программ

3.3. Направления совершенствования финансирования долгосрочных целевых программ

Заключение

Список использованной литературы

Объем диссертации составляет 179 страницы. В работе 5 таблиц и 12 рисунков. Список использованной литературы содержит 177 источников.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Результаты диссертационного исследования представлены в трех группах взаимосвязанных между собой научно-практических проблем.

Первая группа проблем связана с исследованием теоретических основ, а также с дополнением, уточнением и сведением в единый комплекс теоретических и организационно-методологических основ финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

Одной из форм программно-целевого бюджетирования выступают долгосрочные целевые программы. Исследование последних необходимо для того, чтобы развить и углубить существующие теоретические подходы к пониманию форм программно-целевого бюджетирования. Прототипами долгосрочных целевых программ, реализуемых на федеральном уровне, стали приоритетные национальные проекты, действующие в России с 2006 г. Проанализировав зарубежный и российский опыт программно-целевого бюджетирования, можно сделать вывод, о том, что оно является шагом к переходу экономики на инновационный и социально ориентированный путь развития. Однако, отсутствие законодательной регламентации и методического обеспечения не позволяют в полной мере отнести приоритетные национальные проекты к эффективным финансовым инструментам реализации приоритетов развития российской экономики и социальной сферы. В этой связи в диссертации предлагается трансформация данных проектов в долгосрочные целевые программы.

Поскольку Бюджетный кодекс РФ не дает четкого определения долгосрочным целевым программ, в рамках диссертационного исследования под последними предлагается понимать систему взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий органов власти публично-правовых образований, нацеленных на реализацию приоритетных общенациональных (региональных, муниципальных) интересов страны (ее соответствующих территорий) в области развития экономики на инновационной основе, человеческого потенциала и обеспечения социальной стабильности в долгосрочной перспективе. В диссертации рассматриваются критерии, согласно которым проводится классификация долгосрочных целевых программ:

- 1) в зависимости от статуса долгосрочной целевой программы можно выделить: федеральные, региональные и местные;
- 2) в зависимости от содержания проблемы долгосрочной целевой программы можно выделить: социальные и экономические;
- 3) в зависимости от затратности долгосрочной целевой программы можно выделить: высокозатратные, программы со средним уровнем затрат и малобюджетные;
- 4) в зависимости от результативности долгосрочной целевой программы можно выделить: результативные и нерезультативные;
- 5) в зависимости эффективности долгосрочной целевой программы можно выделить: программы высокой эффективности, программы средней эффективности и программы низкой эффективности.

Кроме того, в работе выявлены характерные признаки, согласно которым выдвинутые программы можно отнести к долгосрочным целевым программам. К таковым относятся следующие:

- 1) ориентация на реализацию стратегических приоритетов развития экономики и социальной сферы;
- 2) общенациональный (региональный, муниципальный) масштаб мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных целевых программ;
- 3) долгосрочная перспектива реализации национальных приоритетов государственной (муниципальной) политики;
- 4) развитие человеческого потенциала и обеспечение социальной стабильности в стране;
- 5) содействие переходу российской экономики на инновационный и социально ориентированный путь развития.

Далее в диссертационной работе раскрывается содержание понятия финансового обеспечения долгосрочных целевых программ как двустороннего процесса, включающего в себя деятельность по формированию необходимых финансовых ресурсов и процесс непосредственного финансирования программных мероприятий, направленных на реализацию приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы. При этом механизм финансового обеспечения долгосрочных целевых программ можно считать эффективным, если он будет соответствовать определенным принципам. К таковым следует относить следующие: принцип полноты и достаточности финансовых ресурсов, принцип непрерывности и своевременности финансирования, принцип результативности финансирования, принцип эффективности финансирования, принцип прозрачности и открытости.

В соответствии со статьей 179 Бюджетным кодексом РФ долгосрочные целевые программы финансируются за счет средств бюджетов. Однако, анализ статистических данных свидетельствует о том, что объемов финансирования из такого источника для реализации долгосрочных целевых программ недостаточно, особенно в условиях мирового финансового кризиса. Так, в целом финансирование приоритетных национальных проектов в 2009 г. составило лишь 5,5% от запланированных расходов федерального бюджета. Понимание недостаточности объемов бюджетных средств заставляет государство искать альтернативные источники финансирования указанных программ. Такими альтернативными источниками являются небюджетные финансовые ресурсы, а именно: средства частного бизнеса, средства фондов, средства населения.

Вторая группа проблем посвящена исследованию основ построения финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ и его основных элементов на современном этапе, а также вопросам оценки результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ и их финансирования с учетом этих критериев.

В работе вводится понятие финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ, исследуются его содержание и структурные особенности. Содержание финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ рассматривается как совокупность элементов (финансовое планирование, финансирование и финансовый контроль), форм, методов и инструментов

формирования и использования финансовых ресурсов, обеспечивающих достижение целей и задач программных мероприятий.

Особое место в составе элементов финансового механизма реализации долгосрочных целевых программ отводится их финансированию, в структуру которого помимо бюджетного финансирования включено софинансирование на условиях государственно-частного партнерства. Схематично структура финансирования долгосрочных целевых программ представлена на рис. 1.

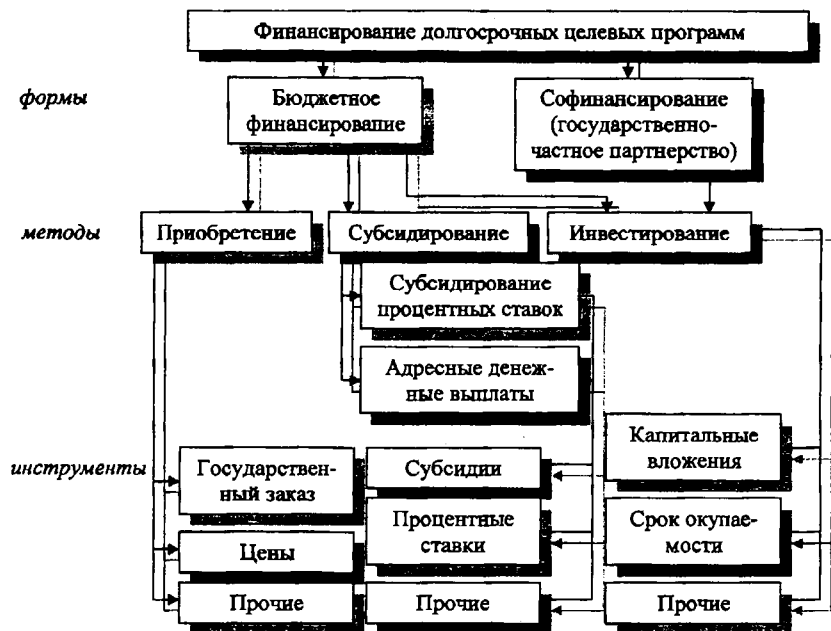


Рис. 1. Структура финансирования долгосрочных целевых программ

В настоящее время до сих пор остается нерешенной проблема качественной оценки результативности и эффективности бюджетных расходов вообще и расходов на реализацию долгосрочных целевых программ в частности. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, как составная часть финансового механизма (финансового контроля), необходима для перехода на практике к полноценной системе бюджетного финансирования по мере фактического достижения запланированных результатов при допустимом уровне эффективности.

В отличие от традиционных подходов, в том числе положений Бюджетного кодекса РФ, в работе четко разграничены понятия результативности и эффективности, а также предложена и формализована система основных и уточняющих критериев и показателей результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ, представленная на рис. 2.

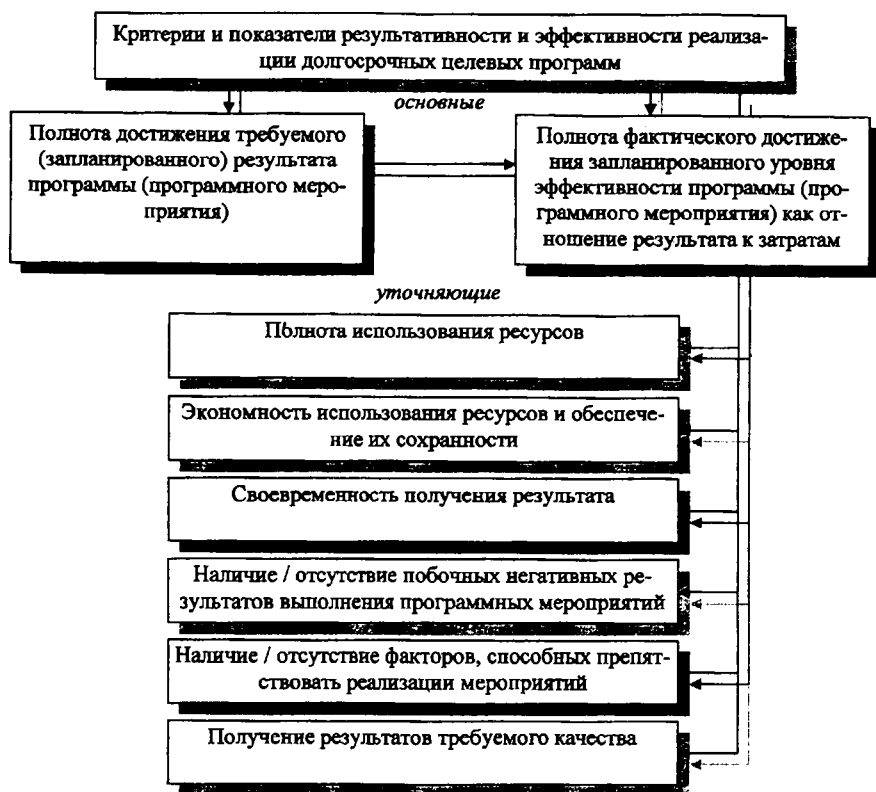


Рис. 2. Критерии и показатели результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ

Результативность реализации какой-либо долгосрочной целевой программы отражает полноту достижения требуемого (запланированного) результата программы (программного мероприятия) и может быть определена по формулам:

$$P_m = \sum_{i=1}^n (P_{\phi} : P_n)_i : n \times 100\%; \quad P = \sum_{j=1}^k (P_m)_j : k,$$

где: P_m - результативность программного мероприятия; P_{ϕ} - фактическое значение i -го результатизирующего показателя программного мероприятия; P_n - плановое значение i -го результатизирующего показателя программного мероприятия; i - конкретный результатизирующий показатель оценки конкретного программного мероприятия ($i=1 \dots n$); n - количество результатизирующих показателей программного мероприятия; P - результативность долгосрочной целевой программы в целом; j - конкретное программное мероприятие долгосрочной целевой программы ($j=1 \dots k$); k - количество программных мероприятий в долгосрочной целевой программе.

Предложено установить минимально возможное значение результативности долгосрочной целевой программы, достижение которого делает целесообразной ее дальнейшую реализацию, на уровне не менее 90%. В случае недостижения данного уровня результативности реализация долгосрочной целевой программы должна быть досрочно завершена. Если результативность долгосрочной целевой программы составит 90% и более, следующим этапом является определение ее эффективности. При этом необходимо, в первую очередь, применять такой критерий эффективности, как полнота фактического достижения запланированного уровня эффективности программы (программного мероприятия), и рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_\phi = \sum_{i=1}^k (\mathcal{E}_\phi^i : \mathcal{E}_\mu^i) : k \times 100\%,$$

где: \mathcal{E}_ϕ - полнота фактического достижения планового уровня эффективности долгосрочной целевой программы; \mathcal{E}_ϕ^i - фактическая эффективность программного мероприятия; \mathcal{E}_μ^i - плановая эффективность программного мероприятия; i - конкретное программное мероприятие долгосрочной целевой программы; k - количество программных мероприятий в долгосрочной целевой программе.

Фактическое достижение запланированного уровня эффективности долгосрочной целевой программы (\mathcal{E}_ϕ) может принимать различные рейтинговые значения, от величины которых зависит объем дальнейшего финансирования программы:

- 1) $\mathcal{E}_\phi \leq 70\%$;
- 2) $70\% < \mathcal{E}_\phi \leq 90\%$;
- 3) $90\% < \mathcal{E}_\phi \leq 100\%$.

Первый вариант фактического достижения запланированного уровня эффективности указывает на низкую эффективность программы и влечет за собой досрочное ее завершение. Третий вариант предполагает высокую эффективность программы и сохранение запланированных объемов ее финансирования. Второй вариант соответствует среднему уровню эффективности программы и указывает на необходимость проведения дальнейшего анализа по уточняющим критериям эффективности с использованием определенных критериев. При этом каждому критерию соответствует определенное количество баллов в зависимости от достижения установленной величины показателя (табл. 1).

Таблица 1. Рейтинговая оценка эффективности реализации долгосрочных целевых программ по уточняющим критериям и показателям

Уточняющие критерии эффективности	Показатели	Рейтинг	Система балльных оценок
Полнота использования ресурсов	доля освоённых ресурсов в общем объеме финансирования программы	более 90%	10
		от 70% до 90%	7
		от 50% до 70%	4
		менее 50%	0
	доля программных мероприятий, в рамках которых отсутствовало длительное нахождение средств без использования на счетах	более 80%	10
		от 50% до 80%	7
		от 20% до 50%	4

Уточняющие критерии эффективности	Показатели	Рейтинг	Система балльных оценок
	конечных получателей	менее 20%	0
	доля программных мероприятий, в рамках которых отсутствовали длительные простои приобретенной техники, оборудования и прочих материальных ресурсов	более 80%	10
		от 50% до 80%	7
		от 20% до 50%	4
		менее 20%	0
Экономность использования ресурсов и обеспечение их сохранности	объем излишне затраченных средств в общем объеме средств, выделенных на реализацию программы	0%	10
		менее 5%	7
		от 5% до 10%	4
		более 10%	0
	доля утраченных ресурсов в общем объеме использованных ресурсов	0%	10
		менее 5%	7
		от 5% до 10%	4
		более 10%	0
Своевременность получения результата	доля программных мероприятий, в рамках которых получение запланированного результата произошло в установленный программой срок	более 90%	10
		от 70% до 90%	7
		от 50% до 70%	4
		менее 50%	0
Наличие / отсутствие побочных негативных результатов выполнения программных мероприятий	наличие побочных негативных результатов выполнения программных мероприятий		0
	отсутствие побочных негативных результатов выполнения программных мероприятий		15
Наличие / отсутствие факторов, препятствующих успешной реализации программных мероприятий	наличие факторов, препятствующих успешной реализации программных мероприятий		0
	отсутствие факторов, препятствующих успешной реализации программных мероприятий		10
Получение результатов требуемого качества	доля программных мероприятий, в рамках которых приобретенные товары, выполненные работы, оказанные услуги соответствуют установленным требованиям качества и безопасности	более 90%	15
		от 90% до 80%	10
		от 80% до 70%	5
		менее 70%	0

Оценка эффективности реализации долгосрочных целевых программ производится путем суммирования баллов по критериям (максимальная оценка по указанным критериям принимается равной 100 баллам). После чего рассчитанное значение оценки эффективности в баллах сопоставляется со следующей качественной шкалой реализации долгосрочной целевой программы:

- 1) от 90 до 100 баллов - высокий уровень эффективности;
- 2) от 70 до 90 баллов - средний уровень эффективности;
- 3) менее 70 баллов - низкий уровень эффективности.

По итогам оценки эффективности реализации долгосрочной целевой программы и качественных характеристик их выполнения должны приниматься решения (рис. 3).



Рис. 3. Алгоритм принятия решений о финансировании долгосрочных целевых программ в зависимости от результативности и эффективности их реализации

Возможными вариантами принимаемых решений являются:

- 1) если долгосрочная целевая программа обладает высоким уровнем эффективности, то необходимо продолжить реализацию данной программы с сохранением объемов ее финансирования;
- 2) если долгосрочная целевая программа обладает средним уровнем эффективности, то необходимо разработать конкретные меры, направленные на улучшение ситуации по реализации долгосрочной целевой программы;
- 3) если долгосрочная целевая программа обладает низким уровнем эффективности, то принимается решение о досрочном прекращении реализации программы, в виду ее неэффективности, и о разработке новой, близкой по целям и зада-

чам, но с иными показателями результативности и эффективности, долгосрочной целевой программы.

Третья группа проблем связана с вопросами формирования в России эффективной системы финансового обеспечения долгосрочных целевых программ.

В настоящее время в российской практике осуществляется переход к планированию бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе государственного (муниципального) задания. В этой связи возникает проблема совместимости и согласованности между собой долгосрочных целевых программ и государственного (муниципального) задания - принципиальных нововведений в российской бюджетной практике. Для ее решения в диссертации предлагается следующий алгоритм взаимосвязи долгосрочных целевых программ и государственного задания в процессе их формирования и финансирования (рис. 4).

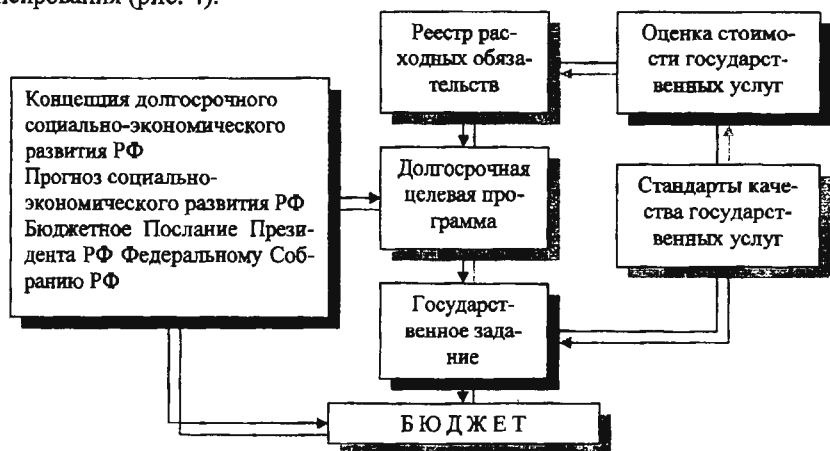


Рис. 4. Формирование и финансирование долгосрочных целевых программ на основе государственного задания

Для реализации представленной схемы в работе предложены следующие методические рекомендации. Предлагается отдельное (в составе ведомственной структуры бюджетных расходов) формирование, учет и контроль исполнения государственного задания на оказание государственных услуг, предусмотренных конкретной долгосрочной целевой программой. Кроме того, рекомендуется использование в качестве основных параметров, характеризующих оценку выполнения государственного задания на оказание государственных услуг в рамках реализации долгосрочных целевых программ: показатель количества государственных услуг, который будет являться основой для определения результативности реализации долгосрочных целевых программ; показатель качества оказываемых государственных услуг, который будет являться основой для определения эффективности реализации долгосрочных целевых программ в части применения предложенных ранее уточняющих критериев эффективности. Оценка выполнения государственного задания по показателям количества и качества оказываемых государственных услуг непосредственно влияет на результативность и эф-

фективность реализации долгосрочных целевых программ, а следовательно, и на объемы финансирования последних.

В работе предложены пути и способы привлечения дополнительных источников финансирования долгосрочных целевых программ, в частности: создание эндаумент-фондов (фондов целевого капитала) и привлечение средств частного бизнеса, аккумулируемых и используемых на условиях государственно-частного партнерства.

Так, средства эндаумент-фондов широко используются в мировой практике для финансирования некоммерческих организаций в сфере образования, здравоохранения, культуры и проч. В России также необходимо создать благоприятные условия для формирования фондов целевого капитала. Для их развития предлагаются следующие меры: установить право внесения взноса в фонд целевого капитала не только денежными средствами, но и другим имуществом; одним из источников формирования фондов целевого капитала должны быть бюджетные средства; предоставить право благотворителей относить к внереализационным расходам, принимаемых для целей налогообложения по налогу на прибыль организаций, суммы взноса на формирование целевого капитала. На примере сферы образования в работе предлагаются следующие источники формирования фонда целевого капитала для финансирования долгосрочной целевой программы: взносы и пожертвования со стороны благотворительных, коммерческих организаций и физических лиц; гранты государственных и частных фондов; средства, получаемые образовательными учреждениями от студентов (учащихся), обучающихся на основе договоров о полном возмещении затрат на обучение; доходы от использования имущества, находящегося на балансе образовательного учреждения.

Кроме того, в работе предложены способы привлечения средств частного бизнеса для финансирования долгосрочных целевых программ как дополнительного источника финансовых ресурсов, аккумулируемых и используемых на условиях государственно-частного партнерства. В данном случае речь идет о привлечении инвестиций в российскую экономику на условиях концессионного соглашения. Механизмы государственно-частного партнерства предлагается использовать при формировании и реализации долгосрочных целевых программ в области жилищного строительства, образования, здравоохранения, культуры и спорта. Причем объекты таких концессионных соглашений должны оставаться в государственной (муниципальной) собственности. Частный сектор также будет заинтересован в концессиях, т.к. получит государственные активы в управление на длительный срок и на льготных условиях платы за концессию. Кроме того, осуществляя строительство, концессионер имеет достаточные гарантии возврата инвестированных средств, учитывая, что его партнером является государство.

В диссертационной работе предложен комплекс мер по совершенствованию организации и страховых механизмов финансового обеспечения реализации долгосрочных целевых программ.

Во-первых, размещение государственного (муниципального) заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд путем проведения аукциона в электронной форме. Проведение таких аукционов является достаточно перспективным способом конкурсного размещения заказа, поскольку обладает рядом преимуществ для реализации ука-

занных программ: приведение процедур и функций размещения государственного заказа в соответствие требованиям нормативных актов; автоматизация задач информационного обеспечения размещения государственного заказа; сокращение временных затрат и расходов на планирование, подготовку и размещение государственного заказа; уменьшение количества ошибок персонала и влияния человеческого фактора на результаты размещения государственного заказа; автоматизация оперативного учета и контроля процессов размещения государственного заказа; эффективное использование средств бюджетов; развитие добросовестной конкуренции между участниками государственных закупок; обеспечение гласности и прозрачности размещения государственных заказов; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения государственных заказов.

Во-вторых, совершенствование механизма страхования ответственности по государственному контракту и введения гарантийного срока выполненных работ. Страхование ответственности по контракту следует считать "активной" мерой обеспечения исполнения государственного контракта, поскольку во взаимоотношениях между заказчиком и поставщиком появляется третья сторона - страховая компания, которая выступает контролером и финансово заинтересованным лицом в добросовестности и заказчика, и поставщика. Кроме того, следует передать государственному заказчику право определения способа обеспечения исполнения контракта, поскольку именно он подвергается риску неисполнения либо ненадлежащего исполнения поставщиком своих обязательств, а следовательно, риску нереализации параметров, заданных в долгосрочных целевых программах. Кроме того, предлагается введение гарантийного срока выполненных работ, т.к. зачастую судить о качестве строительных и монтажных работ можно только по истечении некоторого периода времени, когда все расчеты с подрядчиком уже завершены.

В-третьих, расширение перечня объектов агрострахования и создание для этих целей специализированной государственной компании агрострахования. Такая мера позволит сельскохозяйственным товаропроизводителям осуществлять страхование не только урожая сельскохозяйственных культур, но и движимого и недвижимого имущества по заранее установленным льготным ставкам. Кроме того, наличие государственной компании в аграрном секторе обеспечит непосредственный контакт государства и сельскохозяйственных товаропроизводителей без участия третьей стороны, что позволит повысить прозрачность страховых отношений и не допустить злоупотреблений в данной области.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статья в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. *Кусмарцева В. С.* Долгосрочные целевые программы как инструмент реализации приоритетов развития экономики и социальной сферы // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2009. №3 (27). - 0,5 п.л.

2. *Кусмарцева В.С.* Содержание и развитие долгосрочных национальных программ в рамках бюджетирования, ориентированного на результат // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. №9 (42). - 0,46 п.л.

3. *Кусмарцева В.С.* Финансовое обеспечение реализации национального проекта "Развитие АПК" // Вестник Саратовского госагроуниверситета им. Н.И. Вавилова. 2009. №9. С. - 0,54 п.л.

Монографии, статьи и тезисы докладов в других изданиях:

4. *Кусмарцева В.С.* Финансовый механизм, результативность и эффективность реализации долгосрочных целевых программ в России. - Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2009. - 3,7 п.л.

5. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Основы бюджетирования, ориентированного на результат / Финансы, налоги, кредит: Сб. науч. тр. Вып. 4 / Под ред. профессора В.В. Степаненко. - Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2007. - 0,44 п.л.

6. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Программно-целевой метод планирования бюджетных расходов при финансировании приоритетных национальных проектов / Социально-экономическое развитие современного общества в условиях реформ: Материалы международной научно-практической конференции (10 декабря 2007 г.). - В 3-х частях. - Ч. 2. / Отв. ред. Л.А. Тягунова. - Саратов: Изд-во "Научная книга", 2008. - 0,38 п.л.

7. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Финансирование приоритетных национальных проектов в России / Финансовый механизм экономического роста России: Сб. науч. тр. Вып. 1 / Под ред. В.В. Степаненко. - Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2008. - 0,34 п.л.

8. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Проблемы реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России" / Финансовый механизм экономического роста России: Сб. науч. тр.: Вып. 2 / Под ред. профессора В.В. Степаненко. - Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2008. - 0,34 п.л.

9. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Финансовые аспекты реализации приоритетного национального проекта "Образование" в России / Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) / Под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. - Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2008. - 0,27 п.л.

10. *Кусмарцева В.С. (Левкина В.С.).* Приоритетные национальные проекты как форма реализации бюджетирования, ориентированного на результат / Развитие финансовой системы страны: сборник научных трудов (по материалам всероссийской научно-практической конференции, Ижевск, 23 - 25 октября 2008 г.) - Ижевск: Изд-во Института экономики и управления УдГУ, 2008. - 0,33 п.л.

11. *Кусмарцева В.С.* Финансирование приоритетных национальных проектов в условиях мирового финансового кризиса / Экономический кризис в России в начале XXI века: проблемы и пути преодоления: Сб. науч. трудов по материалам региональной научно-практической конференции молодых ученых 26 марта 2009 г. - Саратов Издат. центр СГСЭУ, 2009. - 0,16 п.л.

12. *Кусмарцева В.С.* Государственный заказ в системе финансового обеспечения реализации долгосрочных национальных программ / Тенденции развития финансов: теория и практика: сб. статей I международной научно-практической конференции / Отв. ред. В.Д. Борисова. - Пенза: ПГПУ им. В.Г. Белинского, 2009. - 0,31 п.л.

Автореферат

Подписано в печать *14.01.2010*
Бумага типогр. №1
Печать офсетная
Заказ *119*

Формат 60x84 ¹/₁₆
Гарнитура "Times"
Уч.-изд. л. 1,0
Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского
государственного социально-экономического университета.
410003, Саратов, Радищева, 89.

10-2